

**Mundos del trabajo  
y políticas públicas  
en América Latina**

Betty Espinosa, Ana Esteves  
y Marcela Pronko, editoras

# Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina



# Índice

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2-) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
www.flacso.org.ec

**Ministerio de Cultura del Ecuador**  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:  
Cuidado de la edición:  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador, 2008  
1ª. edición: mayo, 2008

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción:</b> <b>Los estudios sobre las políticas públicas de trabajo y empleo en América Latina y el Caribe</b> .....	11
Ana Esteves y Marcela Pronko	
<b>SECCIÓN 1:</b> <b>JÓVENES EN AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN, TRABAJO Y POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	
<b>La inserción laboral de los jóvenes: tensiones y perspectivas</b> .....	27
Jürgen Weller	
<b>La transición laboral de los jóvenes y políticas públicas en América Latina: ¿qué puentes hay para mejorar las oportunidades?</b> .....	49
Claudia Jacinto	
<b>Jóvenes y Trabajo en Quito: pautas para políticas</b> .....	69
Betty Espinosa y Ana Esteves	

---

Trabalho infanto-juvenil é bom para quem? ..... 91  
Rosiléa Clara Werner

O Programa Primeiro Emprego e  
a cidadania do jovem no Brasil ..... 111  
Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

“Mentalidad emprendedora y proyectos empresariales”  
en la enseñanza técnico-profesional de la región de  
Coquimbo (Chile): una contribución de la práctica  
al debate sobre el emprendimiento juvenil ..... 125  
Mechthild Minkner-Bünjer

#### SECCIÓN 2:

##### TRANSFORMACIONES DEL TRABAJO EN EL SECTOR RURAL

Transformaciones en el trabajo agrícola  
en México, a partir de las reformas estructurales.  
Un análisis comparativo entre los años 1993 y 2003 ..... 147  
Nelson Florez Vaquiro

Estrategias de arraigo y generación de empleo en zonas rurales.  
Cooperativas del Comercio Justo en Chiapas ..... 171  
Alma Amalia González y Flurina Doppler

Quem se ocupa dos assalariados? Identidade e representação  
política de trabalhadores rurais assalariados em plantações  
florestais em Minas Gerais, Brasil ..... 191  
Múcio Tosta Gonçalves

#### SECCIÓN 3:

##### POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEO EN LA REGIÓN

Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad  
en Argentina: hechos y orientaciones de política ..... 211  
Luis Beccaria y Roxana Maurizio

---

Promesas cumplidas e incumplidas de los programas de  
empleo de tipo *workfare*. Un análisis con aplicación a las  
experiencias recientes de Argentina y Uruguay ..... 233  
Cristian Pérez Muñoz

Evolución del empleo y pobreza en hogares,  
durante dos períodos de recuperación económica  
(Argentina, 1996-1998 y 2004-2006)  
Rosalía Cortés y Fernando Groisman ..... 249

A formação profissional na integração regional:  
reflexões preliminares sobre a formação de técnicos  
em saúde no MERCOSUL ..... 269  
Marcela Pronko

Las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)  
y su apoyo al empleo en México ante el proceso  
de globalización (2002-2007) ..... 287  
Miriam Rodríguez Vargas

Políticas Públicas de Empleo en Cuba.  
La respuesta a la crisis ..... 305  
Juan Carlos Campos Carrera

# Introducción

Ana Esteves<sup>1</sup> y Marcela Pronko<sup>2</sup>

## Los estudios sobre las políticas públicas de trabajo y empleo en América Latina y el Caribe

En los últimos años, mucho se ha escrito y reflexionado sobre los cambios producidos en los procesos productivos y en las relaciones de producción a partir del desarrollo e incorporación de las nuevas tecnologías de comunicación, información y microelectrónica. Los estudios sobre la llamada “modernización tecnológica” han examinado sus impactos sobre el proceso de trabajo, destacando las alteraciones tanto en la forma de organizar la producción como en la redefinición de las relaciones sociales que la hacen posible. Se ha hecho hincapié, en ese sentido, en la transición, verificada en las últimas décadas del siglo XX, de un “paradigma taylorista-fordista”, característico de la gran industria en economías reguladas por el Estado, llamado por algunos “paradigma de la automatización/especialización flexible”, y por otros, “modelo japonés o toyotista”, caracterizado por la combinación de mayor flexibilidad y polivalencia del proceso de trabajo, en un contexto de competencia abierta. Aunque el impacto de esos

---

1 Economista de la Universidad Católica de Lovaina, Maestría en Desarrollo de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Profesora Asociada de FLACSO-Ecuador.

2 Doctora en Historia Social por la Universidade Federal Fluminense (UFF-Brasil), Licenciada en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de Luján, Argentina), Maestría en Educación. Profesora investigadora (personal internacional) de FLACSO-Brasil, e investigadora de la Escola Politécnica em Saúde Joaquim Venâncio da Fundação Oswaldo Cruz (EPSJV/FIOCRUZ).

procesos sobre las políticas públicas de trabajo y empleo en la Región es innegable, su caracterización y estudio en las diversas realidades nacionales que la componen resulta bastante complicado, dada la coexistencia y combinación de diversos modelos en espacios que han sido determinados por configuraciones históricas también diferentes.

Por otro lado, concomitante a la desigual introducción de esa modernización tecnológica en la región, otro proceso tuvo un impacto decisivo en la configuración contemporánea de dichas políticas: la generalización de políticas de ajuste estructural y la llamada reestructuración productiva. Desde la década de 1970 se inició un proceso de reorganización productiva a escala global, cuyos contornos más evidentes fueron el advenimiento del neoliberalismo como nueva ideología hegemónica que orientó los procesos de privatización del Estado, de desregulación de los derechos del trabajo y de desmonte del sector productivo estatal, con sus consecuencias concretas de precarización del empleo, aumento de los niveles de desempleo estructural y flexibilización del mercado de trabajo.

En América Latina, las políticas económicas de cuño neoliberal fueron introducidas por las dictaduras militares implantadas en buena parte de los países durante los años 70 y se caracterizaron por dos componentes básicos: por un lado, el ajuste económico para reducir la inflación y el déficit público y, por otro lado, la desregulación económica, a través de la eliminación del proteccionismo y la privatización. Esto implicó, fundamentalmente, una redefinición (no sólo en el plano económico) del papel del Estado y de sus relaciones con la llamada “sociedad civil”. Si en el ámbito económico se trataba de “liberalizar la economía”, en el plano social y político era necesario garantizar la gobernabilidad y, para ello, se inició un movimiento que buscaba co-responsabilizar a las organizaciones e individuos por su propia inserción social. Aunque el neoliberalismo se extendió a toda la región durante las décadas de 1980 y 1990, las crisis económicas y sociales (de fines del siglo pasado e inicio de éste), generaron una fuerte crítica que, en algunos casos, se orientó a la construcción de modelos societales “alternativos” y, en otros, a la adopción de versiones menos duras y “aggiornadas” con énfasis en la cohesión social.

Tanto la introducción del neoliberalismo como su redefinición posterior tuvieron una impronta duradera en la reconfiguración de las políticas públi-

cas de trabajo y empleo en la región. A medio camino, entre las políticas económicas y las políticas sociales, las políticas de trabajo y empleo fueron utilizadas tanto para sacramentar el ajuste y la desregulación como para intentar paliar sus efectos de contracción del mercado de trabajo, aumento de la precarización laboral y crecimiento exponencial de la pobreza.

Los estudios sobre las políticas públicas de trabajo y empleo, que demostraron un importante crecimiento durante los últimos años, acompañaron ese movimiento histórico, al mismo tiempo en que se redefinían, diversificando los enfoques, los temas y los ámbitos institucionales para su realización. Así, de los enfoques económicos o socio-históricos dominantes fue abriéndose el abanico de opciones hasta incorporar, por ejemplo, enfoques antropológicos y hasta etnográficos. De los temas tradicionales de las políticas de empleo, como evolución de los salarios e incidencia del desempleo, pasaron a considerarse como temas transversales e, incluso centrales, cuestiones como políticas de capacitación, emprendedorismo y desarrollo local. Los estudios dejaron de ser realizados casi exclusivamente en el ámbito de universidades e institutos gubernamentales de investigación y planeamiento, para incluir también a instituciones de investigación privadas y organizaciones no gubernamentales.

En ese contexto, vale resaltar que los estudios del trabajo han constituido uno de los ejes de la reflexión política y académica de varias unidades de FLACSO, a lo largo de los últimos años, también a partir de una diversidad de perspectivas. Temáticas como empleo y política social, jóvenes y mercado laboral, trabajadores migrantes, género y trabajo, sindicalismo, desarrollo local, políticas públicas de trabajo e integración regional, entre otras, forman parte del universo de preocupaciones de los profesores investigadores de FLACSO, en sus diversas sedes. Un volumen considerable de estudios, publicaciones y documentos, así como una presencia importante en los diversos programas de posgrado, constituyen indicadores claros sobre la relevancia otorgada al tema. Sin embargo, y así como ocurre con otras instituciones, ese trabajo ha sido realizado, generalmente, de forma fragmentada, sin articulación entre equipos de investigación de distintas unidades académicas (aun cuando se trabaje sobre temáticas y desde perspectivas similares) e, incluso, sin conocimiento de los proyectos desarrollados por otras sedes.

Ello revela una de las principales falencias de ese tipo de estudios, concentrados muchas veces en aspectos parciales y/o puntuales de las políticas, sin considerar su inserción en un contexto socio-histórico más amplio y, claramente, sin exceder el ámbito de lo nacional. Aunque algunos estudios superan esta perspectiva, esta tendencia general nos pone frente a un desafío urgente en tiempos donde la llamada “globalización”, a pesar de las polémicas conceptuales que genera, parece des-velar el carácter, al mismo tiempo, nacional y mundializado de ciertos fenómenos que afectan los procesos y las relaciones de trabajo concretas.

En ese sentido, y para el caso de América Latina, ya fue reiteradamente señalado que el creciente avance de los procesos de integración supranacional ha introducido la armonización de políticas públicas en la agenda, tanto de políticos y gestores como de investigadores y académicos. Sin embargo, en el plano de los acuerdos concretos y en la reflexión sistematizada se observa un claro predominio de los aspectos económicos y comerciales sobre los aspectos sociales, políticos y culturales, lo que reduce el alcance de los procesos de integración.

De la misma forma, en el caso de las políticas de trabajo y empleo, existe un énfasis desigual en lo que se refiere a las diferentes dimensiones que la componen, privilegiándose algunas áreas, como la calificación profesional y el reconocimiento de competencias, en detrimento de otras, como el crédito, la intermediación, el seguro de desempleo, la generación de información laboral y la migración de trabajadores.

Actores y especialistas reconocen que uno de los escollos más importantes a la integración es el desconocimiento mutuo de las condiciones y realidades particulares de cada país o región de los bloques en formación. En el caso específico de la armonización de las políticas laborales en el marco del proceso de integración regional, se requiere un trabajo preparatorio de conocimiento y aproximación recíproca entre los países miembros. Esta tarea de conocimiento mutuo implica, más allá del conocimiento formal/superficial de cada uno de los países, la realización de estudios comparados que den cuenta de las particularidades nacionales / locales (históricas y reales) como paso indispensable hacia el proceso efectivo de integración regional y la progresiva armonización de normas y políticas. Para eso, es preciso considerar que los aspectos económicos, sociales

y políticos se encuentran fuertemente imbricados y, por lo tanto, se hace necesario enfocar no en cómo se “componen” los elementos socioculturales y políticos, sino en cómo se identifica el impacto de unos sobre otros, y la relación entre los mismos.

En consecuencia, el trabajo preparatorio de conocimiento y aproximación recíproca entre los países miembros de los bloques en formación que den cuenta de las particularidades nacionales / locales (históricas y reales), más allá de considerar las referidas al desarrollo desigual en materias como calificación profesional, reconocimiento de competencias, sistemas de crédito e intermediación y otras –todas cuestiones institucionales–, deberían incorporar una visión global de las diversas experiencias históricas que han caracterizado la conformación de cada país en lo político, económico, social y cultural (tarea que, hasta ahora, continúa pendiente).

El presente libro es el resultado de las mesas del Eje Trabajo y Mercado Laboral organizadas en el marco del Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, realizado en Quito-Ecuador, entre el 29 y 31 de octubre de 2007, en conmemoración de los 50 años de FLACSO. Los artículos han sido divididos en tres secciones. En las dos primeras secciones, se abordan dos problemáticas que, si bien no han sido tradicionalmente el centro de los estudios sobre trabajo y empleo, dan muy buena cuenta de los límites de la relación salarial en el sector formal de la economía y sus fronteras, a partir de las dificultades de entrada para los jóvenes y las respuestas de políticas que se han dado en el contexto regional (primera sección), y de las transformaciones que los actuales contextos han provocado en el área rural y las iniciativas que se dan en este medio (segunda sección). La tercera sección presenta investigaciones sobre políticas de empleo orientadas a contrarrestar los efectos sociales de las transformaciones asociadas a la globalización sobre los mercados de trabajo.

En las actuales condiciones del mercado de trabajo, aunque los jóvenes tengan una gran educación, ésta no les garantiza una inserción laboral exitosa. Estos acceden a posiciones inferiores y en peores condiciones que aquellas a las que sus progenitores alcanzaban a la misma edad. La precariedad persiste en los trabajos no modernos, pero también marca cada vez más el inicio de la vida activa de los jóvenes que logran insertarse en el sector moderno. Frente a los cambios en las características de la

demanda (manejo de información y nuevas tecnologías) se pensaba que los jóvenes, que cuentan con estas habilidades específicas, iban a desplazar a cierta fuerza de trabajo adulta. No obstante, parecería que el personal clave para las empresas es aquel que combina el manejo tecnológico con la experiencia laboral, y los jóvenes no cuentan con esta última. Igualmente, en caso de recesión económica las empresas dejan de contratar, lo que afecta más a los jóvenes, ya que son los principales buscadores de empleo, y en caso de licenciamiento, la diferencia de costos de despido entre jóvenes y adultos hace que los jóvenes sean los primeros en perder su empleo (Weller, 2003).

En América latina, la tasa de desempleo juvenil (15-29 años) duplica con creces la de los adultos (30-64 años): 15,7% comparado con el 6,7% en el año 2002. El desempleo de las jóvenes supera al de los jóvenes en casi la mitad y las desigualdades se exacerbaban según el estrato socioeconómico; así, mientras los jóvenes del quintil más pobre presentaban un desempleo de 28,1%, el desempleo en el quinto quintil era, como promedio regional, del 8,7% (CEPAL/OIJ, 2004). Frente al escaso éxito en el mejoramiento de los indicadores de la inserción laboral de los jóvenes, este grupo se ha convertido recientemente en uno de los ámbitos de interés de las políticas de empleo de la Región. Los organismos internacionales también contribuyeron al estudio de esta problemática para buscar formas de enfrentarla. Los artículos recopilados en la primera sección de este libro se centran en la situación laboral de los jóvenes y en las políticas y programas que se han propuesto en la región para mejorar dicha inserción, tanto los concernientes a la capacitación laboral orientada al empleo formal como los programas destinados a fomentar el emprendimiento y autoempleo entre los jóvenes.

Jürgen Weller analiza las debilidades, tensiones y perspectivas en la inserción laboral de los jóvenes. Ciertos aspectos de la oferta (demografía, educación) y de la demanda (tecnología, cambio estructural) hacían pensar que los jóvenes tendrían ventajas relativas en la inserción laboral. No obstante, en el contexto de mercados laborales cada vez más volátiles y precarios, y contrariamente a las expectativas, dicha inserción no mejoró en términos relativos. El contraste entre la realidad de los mercados de trabajo y las características y expectativas de los jóvenes conlleva una serie

de tensiones, que se expresan en un mayor nivel educativo, pero en menores oportunidades de empleo; en una alta valoración del trabajo, pero en experiencias con empleos concretos frustrantes; en una preferencia por una estabilidad laboral mínima, pero prevalencia de la inestabilidad y precariedad, entre otros. Para las tensiones identificadas, el autor propone políticas públicas que contribuirían a resolverlas, y recuerda que también es indispensable contar con un entorno macroeconómico propicio. Finalmente, menciona que, frente a la pérdida de capacidad reguladora de los antiguos mecanismos de protección, el desafío es establecer una nueva regulación del mercado ocupacional.

Claudia Jacinto, a través de un análisis de 52 programas, realiza una reflexión crítica sobre los límites, alcances y desafíos a futuro de las políticas públicas de apoyo a la inserción laboral juvenil en América Latina. Consta que muchos de los programas recientes incorporan las estrategias de aquellos implementados en los años 90, tales como las pasantías o los diseños basados en competencias y, por otro lado, se observa cierta revalorización de las instituciones públicas de formación, lo que tiende a fortalecer la permanencia de los programas. El mejoramiento de la articulación de los programas con la educación formal, los mecanismos de intermediación laboral y acompañamiento en la inserción, y el desarrollo de nichos de empleo en áreas culturales constituyen algunos aspectos novedosos aún incipientes. Finalmente, la autora concluye que, en la región, no existen políticas articuladas de inserción laboral de jóvenes y que, para avanzar en este sentido, se debe reforzar la articulación entre políticas educativas y de empleo que tengan en cuenta la gran heterogeneidad de la juventud de la región y que se inserten en el marco de políticas generales de mejoramiento de la equidad.

Betty Espinosa y Ana Esteves analizan la situación de los jóvenes de Quito, a partir de un análisis de percepciones. Los jóvenes quiteños divisan una creciente informalidad y precariedad laboral, aun cuando se insertan en el sector formal de la economía. Las estrategias personales para enfrentar estos contextos incluyen la migración fuera del país. Finalmente, se proponen políticas y programas orientados a mejorar la inserción laboral mediante una mejor articulación entre mundo del trabajo y sistema educativo, la capacitación, la introducción de incitaciones para la



generación de empleo para jóvenes, el apoyo a las iniciativas productivas de los jóvenes, facilitando el acceso al crédito y a la asistencia técnica, y el establecimiento de centros de información e intermediación laboral.

Rosiléa Clara Werner caracteriza la situación de trabajo infantil y juvenil en el municipio de Medianeira, Brasil; da cuenta de las consecuencias que un trabajo precoz tiene sobre la educación y futura inserción laboral de los jóvenes. En este sentido, plantea la necesidad de realizar un proceso de concienciación y movilización social para controlar las condiciones de este tipo de trabajo, particularmente en lo relativo a las peores formas de trabajo infantil.

Patrícia Rodrigues Chaves analiza los límites del Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo de Brasil, que consiste en una política activa del mercado de trabajo, basada, principalmente, en la formación profesional e intermediación laboral. Señala que si bien estas medidas compensatorias aportan soluciones inmediatas para la inserción laboral de los jóvenes, éstas tienen un alcance limitado ya que no logran llegar a los jóvenes más desfavorecidos y no permiten resolver el problema estructural de la segmentación de la educación formal. Finalmente, plantea que este tipo de política debería inscribirse en el marco de una política amplia de juventud y superar su carácter asistencialista, creando espacios reales de participación que propicien la plena ciudadanía de los jóvenes.

En su artículo, Mechthild Minkner-Bünjer presenta una experiencia piloto sobre el desarrollo de la “Mentalidad Emprendedora y los Proyectos Empresariales” en la enseñanza media técnico-profesional de una región de Chile, la misma que, de acuerdo con la autora, podría ser incluida en el currículo de este tipo de enseñanza para modernizarla e interrelacionarla con la micro y pequeña empresa regional y, de esta forma, abordar la problemática de la empleabilidad de los jóvenes provenientes de los liceos técnico profesionales, de manera coordinada y con una visión a largo plazo.

En la segunda sección, se abordan los impactos de los cambios estructurales en curso, sobre la situación en el sector rural. En ciertos países se observa una reducción de la población económicamente activa del sector agrícola, y una mayor polarización entre productores agropecuarios. Los nuevos enfoques y políticas públicas, así como las estrategias utilizadas

por los organismos internacionales de desarrollo, se han centrado en diversificar las fuentes de empleo en el medio rural, a través de la creación de industrias en las ciudades de mayor jerarquía, la promoción del turismo rural, cultural y ecológico.

Nelson Florez, fundamentándose en la tipología de los procesos productivos (subsistencia, mixto y moderno), analiza las transformaciones ocurridas en el sector agrícola en México, entre 1993 y 2003, como efecto de las diferentes reformas estructurales de la economía y la firma de acuerdos comerciales, en especial del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Este período se caracterizó por una pérdida de tres millones de empleos en el sector, acompañado del envejecimiento de la población agrícola por la mayor migración de los jóvenes; un fortalecimiento de las relaciones capitalistas reflejadas en el incremento del trabajador asalariado (jornalero) y una mayor concentración de la propiedad agrícola. Estas tendencias fueron acompañadas de una profundización de la heterogeneidad y polarización entre los campesinos de subsistencia, concentrados en los estados del sur, cuyas condiciones laborales se han precarizado, y un pequeño empresariado moderno, con acceso a tecnología, vinculado a medianas o grandes propiedades, localizado principalmente al norte del país.

La fuerte migración de los jóvenes pone de manifiesto la falta de relevo generacional en el sector rural. Frente a este problema, a través del análisis de la Unión de Organizaciones Sociales y Solidarias de Chiapas, organización cafetalera que agremia aproximadamente a 7 000 productores, Alma González y Flurina Doppler demuestran que ciertas organizaciones campesinas han incurrido en gestiones políticas, más allá de los intereses que originalmente les agruparon en torno a sus actividades productivas y de comercialización. En este contexto, la oferta de nuevas opciones educativas, capaces de brindar mejores posibilidades laborales, se ha constituido en una de las principales preocupaciones de las generaciones actuales, ya que su objetivo es crear un futuro atractivo a los jóvenes en el medio rural, y su arraigo al capital social que se ha consolidado, hasta el momento, en torno a la experiencia organizativa. Varias propuestas alternativas al sistema educativo formal demuestran que la elaboración de nuevos paradigmas educativos es factible.

Múcio Tosta Gonçalves, a través del análisis de la región del Vale do Rio Doce, Minas Gerais, donde la siderurgia y los latifundios de eucaliptos se fueron sobreponiendo a la producción campesina en la economía regional, contribuye al debate sobre la identidad e intereses de los asalariados rurales. Esas transformaciones regionales conllevaron el surgimiento de trabajadores agroforestales asalariados (principalmente jóvenes), cuyas identidades fueron forjándose a través de los cambios surgidos en el área rural: la mercantilización, la política de modernización agroindustrial y el alejamiento de su condición rural inicial, socialmente determinada por la existencia del trabajador familiar que vive de la tierra. Otras distinciones entre el trabajador familiar y los asalariados se reflejan en la forma en que los sujetos sociales controlan y articulan su existencia dentro de estructuras sociales, materiales y simbólicas: el trabajo asalariado rompió la posibilidad de trabajo independiente en la tierra, de ser campesino y, consecuentemente, dividió la condición e intereses de los trabajadores agrícolas frente al capital, entre las organizaciones sindicales representativas de los pequeños propietarios que reivindican el acceso a la tierra y aquellas de los asalariados rurales, cuya respuesta, básicamente reactiva, no garantiza su permanencia.

En la tercera sección se reagruparon ponencias cuya temática se centra en los programas y políticas dirigidos a superar los problemas de trabajo y emergencia social, generados por las reestructuraciones y crisis económicas que tuvieron lugar en la región durante los años 90 y la presente década. En los años 90, los principales aumentos en el empleo tuvieron lugar en los servicios, especialmente en el comercio informal ambulante que constituye un medio de supervivencia para los trabajadores pobres. Durante esta década se produjo un cambio en la estructura del empleo caracterizado por una mayor privatización, tercerización, informalidad y precarización. Frente a la escasa capacidad de absorción del mercado laboral formal (reducción del empleo público y modernización de las empresas vía el uso intensivo de capital respecto de la mano de obra), dos de cada tres nuevos empleos fueron creados en el sector informal. Mientras el empleo urbano por cuenta propia creció a una tasa de 2,8% anual y el empleo en el servicio doméstico a un 3,9% por año, el empleo asalariado solo creció un 2,2%. Además, este último tipo de empleo no escapa a la

precarización ya que, durante el período, “alrededor del 55% de las nuevas plazas para asalariados correspondieron a trabajos carentes de protección social” (CEPAL, 2007: 115).

Otras características de la década de los 90 fueron la mayor participación de las mujeres y jóvenes en el mercado de trabajo, sobre todo de aquellos pertenecientes a los hogares de bajos ingresos, así como el incremento de la tasa de desempleo. Las mujeres se enfrentan a varias dificultades para alcanzar una integración igualitaria en el mercado de trabajo: continúan contribuyendo más en las tareas del hogar; predominan en el sector informal, participando principalmente como trabajadoras no remuneradas de empresas familiares o como empleadas domésticas; y tienen mayores tasas de desempleo que los hombres. Ya nos hemos referido a la situación laboral de los jóvenes y a las dificultades específicas de las jóvenes mujeres para su inserción laboral. En cuanto a la tasa de desocupación urbana en América Latina, ésta aumentó del 6,2% al 10,7%, entre 1990 y 2002 (CEPAL, 2007).

En este contexto, Luis Beccaria y Roxana Maurizio analizan la dinámica de la pobreza en Buenos Aires, entre 1991 y 2003, y demuestran la relevancia que la pérdida (o recuperación) de empleo de un miembro del hogar tiene en la tasa de entrada (de salida) a la pobreza. En un contexto donde el mercado de trabajo se caracteriza por la inestabilidad y las bajas remuneraciones, los autores señalan que el diseño de políticas tendientes a proveer ingresos durante los episodios de falta de empleo, tales como programas de transferencias monetarias condicionadas, focalizados en aquellos que salen de un puesto no regular y/o una transferencia monetaria universal no condicionada (al hecho de no tener trabajo), constituirían componentes relevantes de una estrategia anti-pobreza.

Desde una perspectiva normativa, Cristian Pérez discute en qué medida los programas de empleo de tipo *workfare*, en donde la provisión de beneficios bienestaristas está sujeta a la realización de contraprestaciones, implementados recientemente en Argentina y Uruguay, pueden violentar o favorecer ciertos principios de justicia redistributiva. Se sostiene que si bien los programas de empleo directo cumplieron con sus objetivos inmediatos de bajar los niveles de pobreza inyectando ingresos en los hogares más pobres, estos no son apropiados para resolver problemas estructura-

les. Frente a un modelo de acumulación económica incapaz de crear suficientes empleos, y un mercado de trabajo con tendencias estructurales a la informalización y la precariedad, resulta optimista creer que los mercados latinoamericanos podrán ser ejes de incorporación de ciudadanía estables y sólidos.

Rosalía Cortés y Fernando Groisman buscan explicar las transiciones de la pobreza de los hogares, a través de las variaciones en el empleo y el ingreso de jefes y cónyuges en dos períodos de recuperación de la economía Argentina. Mediante dos modelos de regresión, los autores demuestran que el hecho de que el jefe se ocupe incide positivamente en la salida de la pobreza, mientras que el empleo de cónyuges mujeres no es significativo para que el hogar deje de ser pobre, al menos que ello ocurra en hogares con mayores recursos, menos niños, y en que el jefe se mantiene ocupado. Igualmente, un aumento en el ingreso del jefe de hogar tiene mayor incidencia sobre la salida de la pobreza, que incrementos en los ingresos de cónyuges y otros miembros del hogar.

Marcela Pronko, a través del estudio específico de las políticas de educación técnica en salud en el MERCOSUR, da cuenta de las dificultades que se presentan al tratar de regularizar las relaciones de trabajo y las políticas educativas en dicho bloque regional. A pesar de esta complejidad, la integración de políticas de educación, de formación profesional y de trabajo debe constituirse en una prioridad para lograr la meta de la libre circulación de los trabajadores. Aquí surge la cuestión de los fundamentos políticos, de las finalidades de los modelos de integración regional: ¿se trata simplemente de eliminar las fronteras económicas e incrementar la explotación de los trabajadores, o bien de lograr procesos de desarrollo con justicia para todos?

La mayor apertura al comercio y la inversión de la economía mexicana ha conllevado inevitables cambios en el mercado de trabajo que se traducen no sólo en la reasignación interna de mano de obra, sino también en despidos masivos. Utilizando como base analítica el Modelo de Layard-Nickell, Miriam Rodríguez demuestra que las políticas activas del mercado de trabajo en México, principalmente a través de sus programas de capacitación y adiestramiento, son una herramienta importante en la disminución del desempleo y, por tanto, para abordar los riesgos del em-

pleo ligados a la globalización, creando cierta seguridad en el cambio. No obstante, estas medidas deben complementarse con políticas macroeconómicas de crecimiento económico y creación de empleo.

El llamado Período Especial de Cuba (1989-1993) tuvo un fuerte impacto en el empleo, registrándose, en 1995, un 8,3% de desempleo. En este contexto, Juan Carlos Campos analiza la política de empleo, la misma que se orientó a disminuir la desocupación, incrementar la estimulación laboral y contribuir al logro de una mayor eficiencia, caracterizándose por la aplicación de programas territoriales; la redistribución de la fuerza laboral excedente; y la priorización del empleo de jóvenes, mujeres y personas discapacitadas. Las medidas adoptadas, al permitir la ampliación del trabajo por cuenta propia y del sector cooperativo en la rama agropecuaria, conllevaron una variedad de opciones de empleo, pero también el surgimiento de desigualdades entre los diferentes espacios económico laborales (mixto, cooperativo, privado, estatal tradicional y reanimado) en detrimento del sector estatal, que es el que sigue concentrando la mayor cantidad de trabajadores. El autor reafirma la necesidad de que la problemática del empleo debe ser gestionada a nivel local, principalmente en lo que concierne al mejoramiento de la calidad del empleo, ya que, cuantitativamente, el problema del desempleo ha sido prácticamente superado.

## Bibliografía

- CEPAL, OIJ (2004). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: Naciones Unidas
- Weller, Jürgen (2003). “La problemática inserción laboral de los y las jóvenes”. Serie *Macroeconomía del desarrollo*, N° 28, Santiago de Chile: CEPAL.